

## EL REPOSITORIO DIGITAL EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: LA CULMINACIÓN DE UN PROCESO

### THE DIGITAL REPOSITORY IN THE GENERAL STATE ADMINISTRATION: THE CULMINATION OF A PROCESS

ELENA CORTÉS RUIZ

Cuerpo facultativo de Archiveros, bibliotecarios y arqueólogos. Archivo General de la Administración. Comité ejecutivo Fundación DLM Forum.

El servicio de los archivos en la era de la información

II Jornadas Internacionales de la AAA

Málaga, 14-16 de noviembre de 2018

Recibido: 23/01/2019

Aceptado: 12/02/2019

#### Resumen:

El proceso conocido como *Administración electrónica* ha supuesto para los Archivos Estatales el diseño de un sistema plenamente digital, resultado de traspasar los procedimientos archivísticos habituales al entorno electrónico: el desarrollo de una política de gestión documental que cumpla las directrices de seguridad e interoperabilidad que la administración electrónica exige pasa por la elaboración de un cuadro de clasificación funcional, un repertorio de series documentales y la correcta asignación de metadatos que permitan realizar las tareas de archivo de gestión e intermedio y la correcta transferencia al repositorio definitivo, garantizando la seguridad de la información y la correcta recuperación de la misma.

#### Palabras clave:

Cuadro de clasificación, Documento electrónico, Interoperabilidad, Política de gestión documental, Repertorio de series

#### Abstract:

The process known as E-Governance commits the Spanish National Archives to design a whole digital system as a result of transferring common archival procedures into electronic entourage: developing a records management policy according to the security and interoperability directives demanded by e-public administration implies designing a functional classification scheme, elaborating a documentary series catalogue and assigning metadata to enable office archives and intermediate archives functions and an appropriate final repository transference, guaranteeing appropriate information security and dissemination.

**Keywords:**

Classification scheme, E-document/record, Interoperability, Records management policy, Series catalogue

La idea de cómo ha de ser un repositorio digital ha variado sustancialmente desde el momento en que empiezan a implantarse los medios telemáticos: el concepto del archivo final como un servidor-almacenador de objetos digitales, se reveló desde un primer momento insuficiente, al no ser el mero almacenamiento su única función. El diseño de un repositorio digital que garantice la seguridad de la documentación, la correcta identificación de las series y documentos custodiados y la eficaz difusión de la información requerida, no es competencia únicamente de la fase final o histórica de los documentos, antes bien, debe configurarse desde el momento en que nacen éstos, en un entorno ya plenamente digital. Solamente diseñando una correcta arquitectura del sistema se podrá hablar de un repositorio digital en los mismos términos en que se habla de un archivo analógico, ya sea de oficina, central, intermedio o histórico.

Cuando el Real Decreto 1708/2011 establece las bases del Sistema Español de Archivos<sup>1</sup>, se habían dado ya los primeros y trascendentales pasos para el desarrollo de lo que ha dado en denominarse *Administración Electrónica* y que pronto no requerirá de semejante adjetivo, puesto que todos los procedimientos se realizarán por medios telemáticos<sup>2</sup>.

Los Esquemas Nacionales de Seguridad<sup>3</sup> e Interoperabilidad<sup>4</sup> habían establecido, ya en 2010, los requisitos mínimos indispensables que garantizaban la seguridad y la interoperabilidad de los sistemas y de la documentación en ellos depositada, con lo que se sentaban las bases, que se habían de desarrollar mediante las Normas Técnicas, para una gestión documental eficaz y fiable.

---

1. *Real Decreto 1708/2011 de 18 de noviembre, por el que se establece el sistema español de archivos y se regula el sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos Autónomos y su régimen de acceso* <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-18541-consolidado.pdf>>.

2. De acuerdo con el Real Decreto-Ley 11/2018, la administración electrónica se hará plenamente efectiva el 2 de octubre de 2020 (*Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12131>>.

3. <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-1330-consolidado.pdf>>

4. <<https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf>>

Cualquier escepticismo inicial, que lo hubo, respecto a la perdurabilidad (y legibilidad) de la documentación generada electrónicamente se ha vinculado, no sin razón, a la velocidad vertiginosa con que evoluciona el entorno digital, de la que cualquiera es consciente sólo con mirar a su alrededor y comprobar el número de actualizaciones que a diario se instalan en los dispositivos personales (por no mencionar, además, los formatos obsoletos y los equipos informáticos descatalogados, que son legión). Sin embargo, este escepticismo ha dado paso a la sorpresa y también a la ilusión gracias al desarrollo de las Normas Técnicas de Interoperabilidad y de otras herramientas que se ha producido de forma escalonada durante los últimos años. La administración electrónica es un hecho y los problemas que en un primer momento se señalaron se han ido solventando paulatinamente.

Todas estas herramientas y mecanismos, de nombres aparentemente incomprensibles (inSIDE, Archive, metadatos e-EMGDE, entornos OAIS, plataformas de firma digital, sellado de tiempo, tecnología de *blockchain*...) han ido surgiendo de forma natural y paulatina, para dar respuesta a una serie de dudas, preguntas y problemas que hasta los legos en estos asuntos intuitivamente identificaban como un desafío: cómo distinguir un documento de otro en un entorno de carpetas digitales; cómo establecer las series documentales; cómo saber cuántas veces ha sido modificado un documento; quién ha accedido a él; de qué forma y cuándo se ha de realizar una transferencia electrónica y lo que esto significa...

Dentro de todos estos cambios pareciera que la labor del archivero del siglo XXI no tiene nada que ver con el trabajo que ha venido desarrollando hasta ahora y que la gestión documental había de quedar en manos de los técnicos informáticos, pero no ha sido así en absoluto. Ha cambiado sí, el soporte documental, pero esto no es nada nuevo en la profesión.

Si hay algo que, no por sobradamente repetido, puede entenderse como novedoso en este proceso, es el concepto de *interoperabilidad*. En un entorno atomizado y en constante evolución, la interoperabilidad no sólo es una consecuencia lógica, sino también una obligación acuciante. Si los sistemas y las herramientas no pueden intercambiar y transferir la información entre ellos manteniendo las características de fiabilidad y legibilidad de los documentos, a largo plazo (y largo plazo en el mundo digital pueden ser cinco años) la información contenida en los sistemas se perderá irremisiblemente o será ininteligible, lo que viene a ser lo mismo.

¿Cómo conseguir generar, gestionar, transferir, archivar y recuperar satisfactoriamente documentos electrónicos?

En primer lugar, definiendo, desde los mismos archivos centrales, las funciones de los diferentes organismos y los documentos que en éstas se generan, en resumen,

estableciendo el cuadro de clasificación funcional. La tarea de definir y delimitar convenientemente las funciones puede ser larga y complicada, pero resulta imprescindible en un entorno donde los organismos productores cambian de nombre con frecuencia y las actividades que desempeñan pueden modificarse sustancialmente en lapsos relativamente breves de tiempo.

Mientras se perfila el cuadro funcional, por tanto, se hace necesaria la elaboración de un repertorio de series que permita encajar la documentación generada en entorno digital de forma automatizada<sup>5</sup>.

Se trata, por tanto, de una trasposición electrónica de la macrodescripción, una de las tareas del archivero, que no sólo no ha cambiado, sino que continúa siendo el pilar de la labor archivística.

En segundo lugar, es imprescindible establecer los calendarios de conservación, fundamentales para fijar los plazos de transferencia y los diferentes procesos que engloba la valoración documental, labor igualmente desempeñada por los archiveros.

Por último, se hace necesario fijar exhaustivamente los metadatos que deben acompañar a toda la gestión desde el momento de creación de los documentos hasta su transferencia al repositorio definitivo. Metadatos descriptivos, técnicos y de preservación, algo que no es muy diferente de que damos en llamar microdescripción.

En conjunto, todos estos procesos no difieren, como puede verse, de las tareas tradicionales del archivero.

Así, poco a poco, se aprecia que el cambio a la administración electrónica, como ya se ha señalado más arriba es, fundamentalmente, un cambio de entorno, al tiempo que las actividades permanecen prácticamente intactas en su esencia.

¿Cómo resolver este salto al mundo electrónico? Diseñando una política de gestión de documentos electrónicos coherente y eficaz. Y no es necesario crearla *ex novo*: el propio Portal de la Administración Electrónica ofrece una herramienta fundamental para su diseño, la *Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos*<sup>6</sup>.

Varios ministerios han publicado ya sus políticas de gestión documental, la del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por ejemplo, se diseñó ya en

---

5. La *Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*, contempla que el repertorio de series configure el Anexo III de la misma.

6. La *Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos* <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048)> establece las directrices para el desarrollo de políticas de gestión en un entorno ENI.

2012<sup>7</sup>, la del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en 2015-2016<sup>8</sup> y la del Ministerio de Defensa, en 2017<sup>9</sup> y estas políticas deben entenderse como el diseño de la arquitectura del sistema, desde la base de la interoperabilidad.

Una vez diseñada esta estructura, solamente queda el desarrollo de una serie de herramientas eficaces de gestión y para ello, nuevamente el Portal de la Administración Electrónica pone algunas a disposición de los usuarios, sobradamente conocidas:

- InSIDE (Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica): Un sistema de gestión de documentos y expedientes electrónicos<sup>10</sup>.
- Archive: Una herramienta para el archivo definitivo de documentos y expedientes electrónicos<sup>11</sup>.

No son, obviamente, las únicas herramientas disponibles para la gestión y archivo electrónico, existen otras muchas<sup>12</sup>, prueba de la necesidad de diseñar sistemas interoperables.

Completada la arquitectura del sistema, el repositorio digital puede recibir las transferencias documentales, en los plazos fijados por los calendarios de conservación y recuperar la información, cuando sea requerida, a través de las correspondientes herramientas de visualización<sup>13</sup>.

---

7. <<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf>>

8. <<http://www.culturaydeporte.gob.es/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos/2016511politica-documento-electronico-mecd/2016511-pde-mecd.pdf>>

9. <[https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/o/politica\\_gesti\\_n\\_de\\_documentos\\_electr\\_nicos.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/o/politica_gesti_n_de_documentos_electr_nicos.pdf)>

10. <<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/inside#.XDzTcFxFkjiU>>

11. <<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/archive#.XDzUllxKjiU>>

12. EArchiving building block, por ejemplo, desarrolla estándares, herramientas y software de gestión documental en un entorno paneuropeo.  
<<https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/eArchiving>>.

13. La herramienta de difusión y visualización de los Archivos Estatales es el Portal de Archivos Españoles (PARES), cuya función viene definida en el Real Decreto 1708/2011 y a través del cual deberá recuperarse igualmente la información.

**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-1330-consolidado.pdf>>
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración electrónica. <<https://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf>>.
- Real Decreto 1708/2011 de 18 de noviembre, por el que se establece el sistema español de archivos y se regula el sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos Autónomos y su régimen de acceso. <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-18541-consolidado.pdf>>.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10565.pdf>>.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf>>.
- Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-12131>>.
- Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos. <[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10048)>.
- Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. <<http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/POLITICA%20DE%20GESTION%20DE%20DOCUMENTOS%20MINHAP/politica%20de%20gestion%20de%20documentos%20electronicos%20MINHAP.pdf>>.
- Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Cultura. <<http://www.culturaydeporte.gob.es/dms/mecd/cultura-mecd/areas-cultura/archivos/recursos-profesionales/documentos-electronicos/2016511politica-documento-electronico-mecd/2016511-pde-mecd.pdf>>.
- Política de gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Defensa. <[https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/o/politica\\_gestion\\_de\\_documentos\\_electronicos.pdf](https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/o/politica_gestion_de_documentos_electronicos.pdf)>.